

**ФОРУМ V****Пятая сессия  
Межправительственного форума  
по химической безопасности****Будапешт, Венгрия  
25 – 29 сентября 2006 г.**

\*\*\*\*\*

**Документ для принятия решений:****Открытое пленарное заседание  
для обсуждения информации/дискуссии на Форуме V  
по средствам и подходам применения принципа  
предосторожности в контексте химической безопасности****Подготовлено: Постоянным комитетом Форума****ДОКУМЕНТ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Существует необходимость в открытом обсуждении средств и подходов для применения принципа предосторожности в контексте химической безопасности. С этой целью на Форуме V будет организовано Открытое пленарное заседание для обсуждения информации/дискуссии и развития открытого диалога и понимания относительно того, как применять на практике меры предосторожности в отношении химической безопасности, с тем чтобы защитить здоровье и окружающую среду и достичь целей, определенных в декларациях и рекомендациях МФХБ и Общей политической стратегии (ОПС) Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ). С помощью ряда практических примеров на нем будут изучены средства и подходы к применению принципа предосторожности при принятии решений в области химической безопасности, а также общие характеристики и различия таких подходов.

В данном документе для принятия решений представлены обоснование, цели и организация такого заседания.

## История вопроса

На национальном уровне принцип предосторожности - или принятие профилактических мер в условиях неопределенных рисков - хорошо известен и применяется на местном уровне многими странами с помощью различных подходов к принятию решений, связанных с регулированием химических веществ. Однако на международном уровне концепция предосторожности (и ее применение) часто приводила к противоречиям после ее первоначального включения в конференции Северного моря в конце 1980-х годов<sup>1</sup> и ее глобального включения в 1992 г. в Рио-де-Жанейрскую декларацию Конференции ООН по окружающей среде и развитию<sup>2</sup>. Недавние противоречия в отношении применения Рио-де-Жанейрского Принципа 15 в Стратегическом подходе к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ)<sup>3</sup> свидетельствуют о том, что, несмотря на включение принципа предосторожности в многочисленные договоры и заявления, а также усилия по характеристике их применения, по-прежнему необходимо улучшить понимание в отношении различий во внутреннем регулировании химических веществ и в отношении того, как принимаются решения в условиях неопределенности (как применяется принцип предосторожности). Понятие предосторожности часто скрыто включено в процессы принятия решений, хотя так и не называется. Правительствам и другим участникам целесообразно работать над пониманием того, как применяется и может применяться концепция предосторожности более четким и эффективным образом в контексте деятельности по рациональному управлению химическими веществами, а также средств и подходов при осуществлении этой деятельности. Обсуждение положительных примеров может помочь в расширении понимания нынешних видов применения концепции предосторожности и различий в подходах к принятию решений в условиях неопределенности.

Со времени принятия Рио-де-Жанейрской декларации в 1992 г. ряд стран и форумов стремились обеспечить руководство в отношении подходов к принятию решений в условиях научной неопределенности и применения принципа предосторожности при регулировании химических веществ. Это происходило на целом ряде национальных, региональных и международных форумов, таких как ВСУР<sup>4</sup>, во Всемирной торговой организации, в ВОЗ через европейские конференции на уровне министров по здоровью и развитию<sup>5</sup>, в ЮНЕП<sup>6</sup>, в Европейском агентстве по окружающей среде<sup>7</sup>, в Европейской комиссии<sup>8</sup> и в правительствах Канады<sup>9</sup>,

---

<sup>1</sup> <http://www.dep.no/md/nsc/>

<sup>2</sup> <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

<sup>3</sup> Международная конференция по рациональному использованию химических веществ, Дубай, Объединенные Арабские Эмираты, 4-6 февраля 2006 г.;

<http://www.chem.unep.ch/saicm>

Общая политическая стратегия (принята) -

IV. Цели

A. Сокращение риска

14. Целями стратегического подхода в отношении уменьшения риска являются:

(e) Надлежащее применение осторожного подхода, как это изложено в Принципе 15

Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, ориентируясь в то же время на достижения такого положения, при котором химические вещества будут использоваться или производиться таким образом, который ведет к сведению к минимуму значительных отрицательных последствий для здоровья людей и окружающей среды.

<sup>4</sup> <http://www.ojhannesburgsmit.org/>

<sup>5</sup> <http://www.euro.who.int/budapest2004>

<sup>6</sup> Например, через конвенцию по СОЗ - <http://www.pops.int/>

<sup>7</sup> [http://www.reports.eea.europa.eu/environmental\\_issue\\_report\\_2001\\_22/en](http://www.reports.eea.europa.eu/environmental_issue_report_2001_22/en)

<sup>8</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/2001\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/2001_en.htm)

<sup>9</sup> <http://www.pco->

[bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=precaution&Doc=precaution\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=precaution&Doc=precaution_e.htm)

Австрии<sup>10</sup> и Швейцарии<sup>11</sup>. Дискуссии состоялись также в академических кругах<sup>12</sup>. Другие усилия, не указывающие четко концепцию предосторожности, были сосредоточены на процессах консервативной оценки риска для защиты уязвимых групп населения и на содействии более безопасной химической промышленности<sup>13</sup>. Некоторые из этих усилий подняли вопросы в отношении того, как наилучшим образом принимать решения, направленные на охрану здоровья и экосистем в условиях неопределенности, стимулируя в то же время инновации в науке, технике и политике.

В контексте Межправительственного форума по химической безопасности имеется ряд подтверждений применения Принципа 15 Рио-де-Жанейрской декларации, включая Байскую декларацию<sup>14</sup> Форума III, которая была принята без голосования и в которой правительства, международные организации и неправительственные организации из различных отраслей промышленности, группы общественных интересов и группы, имеющие научный интерес и интерес в области занятости:

*"Подтверждают нашу приверженность Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии, включая принципы устойчивого развития, создания потенциала, доступа к информации и принятия мер предосторожности".*

Были единодушно приняты соответствующие Приоритеты для действий после 2000 г.<sup>15</sup>, в которых говорится, что:

*"Инициативы по контролю за химическими веществами и загрязнением должны быть тесно связаны и должны применяться меры предосторожности, как это изложено в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации<sup>16</sup>. Следует рассмотреть весь диапазон вариантов сокращения риска, в том числе поощрение, в частности, замены более опасных химических веществ менее опасными или использование альтернативных процессов".*

Форум IV развил это утверждение в отношении деятельности в условиях неопределенности, касающейся защиты детей от химических рисков, указав, что "правительства и участники должны взять на себя обязательства по обмену информацией о вариантах принятия эффективных мер для защиты детей от существующих химических опасностей и химических рисков, если имеется некоторая степень неопределенности". ВОЗ недавно провела семинар для обсуждения вопроса о том, как выполнить эту рекомендацию.

Несмотря на то, что заявления и приверженность в отношении мер предосторожностей и/или действий в условиях неопределенности выражаются на многих форумах, включая МФХБ, дискуссии относительно того, как применять концепцию предосторожности, могут чрезмерно

<sup>10</sup> В ноябре 1999 г. Федеральное министерство Австрии по вопросам сельского, лесного хозяйства, окружающей среды и водопользования организовало международную конференцию на тему "Роль принципа предосторожности в политике в области химических веществ".

<sup>11</sup> Принцип предосторожности в Швейцарии и в международных масштабах - сводный документ, составленный независимой Рабочей группой по принципу предосторожности, август 2003 г. (в наличии - в июне 2006 г.) [http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/eng/fachgebiete/fg\\_internat/globales/entwicklung/index.html](http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/eng/fachgebiete/fg_internat/globales/entwicklung/index.html)

<sup>12</sup> Например, Проект в Швеции NewS- <http://www.infra.kth.se/fil/news/index.html>

<sup>13</sup> См., например, US EPA's Office of Children's Health Protection - <http://yosemite.epa.gov/ochp/ochpweb.nsf/content/homepage.html> и Sustainable Futures Program for new chemical design - <http://www.epa.gov/oppt/newchems/pubs/sustainablefutures.html>

<sup>14</sup> <http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/index.html>

<sup>15</sup> <http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/index.html>

<sup>16</sup> Some countries preferred the word "considered", the majority of participants adopted the word "applied".

завести в дебри юридических, торговых (включая проблемы в отношении препятствий для торговли) и других общих политических соображений, что может воспрепятствовать обмену конкретными средствами и подходами, направленными на охрану здоровья и окружающей среды в условиях неопределенности, - то есть в отношении того, как концепция предосторожности может применяться на практике. Кроме того, многие страны (развивающиеся и развитые) отметили отсутствие четкости в отношении обеспокоенности, высказанной некоторыми странами и касающейся того, как применять принцип предосторожности в конкретных случаях. Следовательно, необходимо открытое обсуждение того, как страны и другие участники подходят к принятию решений в условиях неопределенности для охраны здоровья и экосистем - другими словами, как предосторожность явно или неявно применяется на практике - то есть необходимы средства и подходы. Такая открытая дискуссия и обмен опытом и подходами могут укрепить усилия по регулированию химических веществ на всех уровнях.

### **Открытое пленарное заседание для обсуждения информации/дискуссии на Форуме V**

Если мы начнем с рассмотрения того, как принцип предосторожности можно использовать в качестве средства содействия принятию решений об охране здоровья человека и экосистем, мы сможем начать обсуждать элементы подходов для изучения неопределенных химических рисков. Такое перспективное, ориентированное на решения рассмотрение принципа предосторожности согласуется с его историческими корнями в German Vorsorgeprinzip, с политикой и судебными решениями во многих частях мира, с международными и региональными дискуссиями<sup>17</sup>, а также с недавним исследованием и работами по применению принципа предосторожности во всем процессе принятия решений.

Пленарное заседание для обсуждения информации/дискуссии на Форуме V будет основываться на недавних декларациях, примерах и дискуссиях, направленных на продвижение вперед зачастую безрезультатных обсуждений вопросов предосторожности, и будет избегать обсуждения вопросов формулирования мер предосторожности и сосредоточится на обмене практическими примерами того, как принцип предосторожности применяется странами и другими участниками в различной деятельности по управлению в области химических веществ.

#### Цели/задачи

Цель дискуссии состоит не в том, чтобы определить, как страны должны интерпретировать или применять принцип предосторожности или обсуждать определения мер предосторожности, а скорее, в том, чтобы понять опыт применения принципа предосторожности в области безопасности химических веществ и выявления средств и подходов, которые могут оказаться полезными и применимыми для лиц, принимающих решения, во всех странах для принятия решений, в большей степени защищающих здоровье и экосистемы и связанных с управлением в области химических веществ. Это может позволить провести более открытую и плодотворную дискуссию, способную оказать практическую консультативную помощь и внести вклад в дальнейшее развитие усилий по обеспечению химической безопасности, особенно на местном

---

<sup>17</sup> Например, на состоявшейся в 2004 г. Четвертой Европейской конференции ВОЗ на уровне министров по окружающей среде и здоровью (в которой приняли участие министры здравоохранения и окружающей среды из 52 стран Восточной и Западной Европы), состоялась широкая дискуссия и делегаты поддержали более прагматичный взгляд на то, как можно применять меры предосторожности для охраны здоровья детей от неопределенных рисков окружающей среды, включая то, как рассматривать вопросы выгод и затрат действий, использующих меры предосторожности. В Декларации министров отмечается значение простых шагов, таких как улучшение и расширение диапазона научных средств, повышения транспарентности и участия в принятии решений, а также разработкой и осуществлении более безопасных и более чистых продуктов.

уровне. Использование принципа предосторожности признает, что имеются различные подходы к принятию решений в условиях неопределенности.

Задачами Открытой пленарной дискуссионной сессии являются следующие:

1. Стимулировать открытый диалог и понимание того, как принцип предосторожности применяется на практике в отношении химической безопасности для охраны здоровья и окружающей среды, а также реализации целей, установленных в декларациях и рекомендациях МФХБ и Общей политической стратегии (ОПС) Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ).

В этом контексте открытый диалог даст возможность расширить понимание основ для применения мер предосторожности и причин обеспокоенности, выраженной некоторыми странами в отношении дискуссий на межправительственных форумах по вопросам, связанным с принципом предосторожности.

2. Обсудить практические средства и подходы для применения принципа предосторожности при принятии решений по безопасности химических веществ.

В этом контексте какими являются некоторые элементы и диапазон средств для принятия решений о мерах предосторожности в контексте химической безопасности? Такая дискуссия включит рассмотрение различных научных возможностей и возможностей регулирования в странах, а также видов проблем в области химической безопасности, с которыми сталкиваются страны.

3. Обсудить практический опыт отдельных стран и других участников в отношении применения принципа предосторожности в деятельности по управлению в области химических веществ с целью обмена и развития извлеченных уроков, как положительных, так и отрицательных.

4. Лучше понять общие характеристики и различия в средствах и подходах к применению концепции предосторожности в области химической безопасности и обсудить преимущества, препятствия, потребности и возможности для содействия улучшению регулирования в области химических веществ на самых различных уровнях, а также определить возможные следующие шаги для выполнения этой задачи.

Это даст возможность преодолеть препятствия методом "мозгового штурма", а также выявить средства и подходы к содействию надлежащему включению принципа предосторожности в процесс принятия решений. Это также предоставит возможность кратко описать, какие средства и какая поддержка могут быть использованы странами для надлежащего применения мер предосторожности при принятии решений в отношении регулирования в области химических веществ. В условиях короткой продолжительности сессии она будет использована также для содействия в определении следующих шагов, таких как, возможно, представление средств и подходов оказания помощи странам в применении принципа предосторожности в области химической безопасности и обсуждении общих точек зрения и различий.

Структура Пленарной сессии

Три часа Пленарной сессии Форума V будут выделены для 6 кратких выступлений на 12-15 минут, а остальное время будет посвящено координируемому обсуждению.

В ходе этих выступлений будут изучены различные аспекты того, как страны и участники применяют принцип предосторожности в различных усилиях по регулированию в области химических веществ. В них не будут делаться попытки определить или предопределить меры предосторожности и необходимость или отсутствие необходимости в их применении. Вместо того, чтобы делать политические заявления, в выступлениях будет представлено четкое обсуждение средств и уроков, извлеченных из применения принципа предосторожности (то есть не будет повторных политических заявлений). Эти выступления будут отобраны таким образом, чтобы представить разнообразие участников и региональных инициатив; вместе с тем, важным критерием отбора является представление хороших и интересных примеров извлеченных уроков, включая препятствия и возможности и более широкую применимость, а также роль информирования принятия решений, понимания и приобретения опыта правительствами. Будут разработаны критерии и руководство по составлению таких примеров, чтобы обеспечить важный вклад выступлений в дискуссию.

Выступления включают:

- Первое выступление для общего обзора истории и вопросов, связанных с применением мер предосторожности в усилиях по регулированию в области химических веществ. В нем будут также представлены нынешние международные документы (как добровольные, так и юридически обязательные) по применению мер предосторожности в контексте химической безопасности, а также обзор того, как страны применяют у себя концепцию предосторожности при принятии решений в условиях неопределенности. В нем будет также кратко представлена справочная информация, собранная при подготовке к сессии.
- Выступление от имени правительства об усилиях по применению принципа предосторожности при регулировании в области химических веществ - они будут включать как развитые, так и развивающиеся страны, отражать разнообразие регионов и разнообразие проблем.
- Выступление о новаторских усилиях промышленности по применению основанных на принципе предосторожности подходов к устойчивому регулированию в области химических веществ.
- Выступление одной из НПО, представляющей общественные интересы, о новаторских усилиях по применению концепции предосторожности в деятельности по обеспечению безопасности химических веществ.

После этих выступлений состоится координируемая дискуссия с делегатами с целью определения некоторых основных общих характеристик и различий в подходах и предоставления практических следующих шагов на будущее. Важно отметить, что эта дискуссия с делегатами должна быть интерактивной, что следует избегать общих заявлений и что цель состоит в обеспечении лучшего понимания различных вариантов, общих черт и различий.

Дискуссию будут определять несколько вопросов, включая следующие:

1. Какими являются некоторые ключевые средства и подходы, используемые странами при применении принципа предосторожности в контексте безопасности химических веществ? Какими являются самые важные уроки, извлеченные из усилий по применению принципа предосторожности к решениям в области регулирования химических веществ в условиях

существующей на данный момент неопределенности (как с положительными, так и с отрицательными результатами)?

2. Какими являются некоторые сходные черты и различия в средствах и подходах стран и других участников, которые они используют для применения принципа предосторожности в контексте регулирования химических веществ?

3. Какими являются некоторые препятствия и потребности стран для более эффективного применения принципа предосторожности при улучшении принятия решений в области регулирования химических веществ на различных уровнях? И какие виды поддержки необходимы для преодоления препятствий?

4. Какими являются некоторые виды обеспокоенности и интересы в отношении применения мер предосторожности в контексте безопасности химических веществ и как можно их рассмотреть наилучшим образом?

Для обеспечения адекватного рассмотрения отдельными странами и глубокой дискуссии на Форуме V до начала работы Форума делегатам будет предоставлен Информационный справочный документ. В этом Справочном документе будет кратко представлена собранная информация о том, как страны применяют у себя принцип предосторожности в области регулирования химических веществ, включая:

- Сбор упорядоченной информации, запрошенной от правительств, для предоставления примеров средств и рамок в отношении того, как они применяют принцип предосторожности в контексте внутренних усилий по обеспечению безопасности химических веществ.
- Интервью с отдельными активными членами МФХБ относительно понимания различий в отношении того, как применяется принцип предосторожности и некоторых противоречий в ее применении; как они применяют принцип предосторожности в регулировании химических веществ, включая средства и подходы, а также виды средств и процессов, которые будут поддерживать основанное на концепции предосторожности принятие решений в контексте регулирования химических веществ.